

Die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU: nötiger Zwischenschritt oder Ende der Erweiterung?

Lang, Kai-Olaf; Schwarzer, Daniela

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lang, K.-O., & Schwarzer, D. (2007). *Die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU: nötiger Zwischenschritt oder Ende der Erweiterung?* (SWP-Studie, S 31). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-248008>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Kai-Olaf Lang / Daniela Schwarzer

Die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU

Nötiger Zwischenschritt oder
Ende der Erweiterung?

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2007

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die EU im Spannungsfeld zwischen Vertiefung und Erweiterung
7	Neues Interesse an der Erweiterungsfähigkeit der EU
8	Vertragsrechtliche Erfordernisse
8	Politisches Junktim
10	Vetospieler und Störfaktoren
10	Wandel der gesellschaftlichen Stimmungslagen
11	Nationale Referenden und parlamentarische Ratifikation
12	Gewachsene Skepsis im Europaparlament
13	Gründe für die Ablehnung weiterer Beitritte
13	Migration und Standortverlagerung
14	Fiskalische Kosten
14	Strategische Handlungsfähigkeit
14	Schwerfälliger Entscheidungsprozess
15	Erosion der politisch-moralischen Motive
17	Politische Antworten der EU
17	Der Sonderbericht der EU-Kommission
18	Bewertung durch das Europäische Parlament
19	Unzulängliche Antworten des Rats im Dezember 2006
20	Erweiterungspolitik im EU-Reformvertrag
22	Für eine klare Sequenzierung: Konsolidierung und Konvergenz vor Erweiterung
22	Sequenzierung
22	Konvergenz
24	Parlamentarisierung
25	Eine aufnahmebereite Union: Integrationsfähigkeit als Erweiterungsermöglichungspolitik
26	Abkürzungen

Kai-Olaf Lang und Dr. Daniela Schwarzer sind Wissenschaftliche Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU-Integration

Die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU. Nötiger Zwischenschritt oder Ende der Erweiterung?

Die Europäische Union ist nach wie vor damit beschäftigt, die Erweiterungsrounden von 2004 und 2007 nachzubereiten. Da die Expansion nach Ostmittel- und Südosteuropa mangels Vertiefungsschritten und Reformen nur unzureichend vorbereitet war, hat die EU nun eine mühselige nachholende Regelanpassung zu vollziehen. Das Scheitern des Europäischen Verfassungsvertrags in den Referenden in Frankreich und in den Niederlanden im Jahr 2005 und die Probleme, ein alternatives Vertragswerk einem erneuten Ratifizierungsprozess zuzuführen, ließen erkennen, wie schwierig die Effektivierung der Entscheidungs- und Handlungskompetenzen unter diesen Bedingungen ist.

Gleichzeitig ist in der EU der Missmut über Verlauf, Reichweite und Folgen des bisherigen Erweiterungsgeschehens gewachsen. In mehreren Ländern ist die gesellschaftliche Akzeptanz künftiger Erweiterungen deutlich gesunken. Damit geht vielerorts ein Umdenken der politisch Verantwortlichen einher. Die neue Erweiterungsskepsis hat mehrere Dimensionen: Erstens wird befürchtet, dass weitere Beitritte die inneren Differenzen der europäischen Politik verschärfen, ja Blockaden verstärken könnten. Zweitens sehen einige Mitgliedsländer ihren Einfluss in der Union bereits seit der Erweiterungsrounde 2004 gemindert und fürchten eine zusätzliche Schwächung ihrer Position, falls weitere Mitglieder aufgenommen werden. Drittens könnte eine zunehmende Erweiterungsverdrossenheit in eine generelle Integrationsverdrossenheit übergehen.

Im Zusammenhang mit der gewachsenen Skepsis hat sich in den vergangenen zwei Jahren die Diskussion über die Erweiterungsfähigkeit der EU intensiviert. Ihren vorläufigen Abschluss fand die Debatte in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom Dezember 2006, der die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Erweiterungsstrategie und den Sonderbericht zur Aufnahmefähigkeit annahm.

Das Lager der Erweiterungsbefürworter konnte dabei eine grundsätzliche Neuausrichtung der Erweiterungspolitik verhindern, obwohl aus den Reihen des Europäischen Parlaments und von einigen Mitgliedsländern gefordert wurde, künftige Beitritte unter den harten Vorbehalt der Integrationsfähigkeit zu stellen.

In der praktischen Erweiterungspolitik gab es folglich kaum substantielle Verschiebungen. Sie blieb auch nach den gescheiterten Verfassungsreferenden einer der dynamischsten Politikbereiche: Die Verhandlungen mit der Türkei und Kroatien wurden am 3. Oktober 2005 aufgenommen, die EU hält unverändert an ihrem Angebot der Beitrittsperspektive für die Länder des westlichen Balkans fest.

Eine Kernfrage ist allerdings – ungeachtet der neuen Erweiterungsstrategie – weiterhin offen: Wie kann die Erweiterungspolitik der Europäischen Union so ausgerichtet werden, dass die Akzeptanz für künftige Beitritt ebenso gesichert ist wie die Handlungsfähigkeit nach dem Beitritt, die EU aber ihre mit dem Erweiterungsgeschehen verknüpfte Transformationskapazität nicht verliert? Wie kann ein konstruktiver Weg zwischen einer verwässerten Erweiterungsbegleitpolitik und einer kontraproduktiven Erweiterungsverhinderungspolitik aussehen? Diese Fragen könnten an Bedeutung gewinnen, sollte der Europäische Rat im Dezember 2007 auf französische Initiative hin tatsächlich einen sogenannten Rat der Weisen zur Zukunft der EU ins Leben rufen.

Elemente einer Erweiterungspolitik mit Augenmaß könnten wie folgt aussehen:

Die EU sollte eine Sequenzierung von Vertiefung und Erweiterung anstreben. Vor künftigen Beitritten muss eine Integrationsverträglichkeitsprüfung stattfinden. Die in diesem Zusammenhang vorzunehmende Wirkungsanalyse sollte mindestens zwei Komponenten enthalten. Erstens eine Abschätzung der Folgen für wichtige Politikfelder, die die Kommission künftig vor Aufnahme von Beitrittsverhandlungen und während des Verhandlungsprozesses vorzulegen hätte. Bereits bei der Formulierung sollten die Sichtweisen von Mitgliedstaaten durch einen engen Dialog mit nationalen Fachressorts berücksichtigt werden. Zweitens sollte man die Effizienz von EU-Institutionen und -Entscheidungsprozeduren sowie die Wirkung eines Beitritts auf das EU-System bewerten. Ebenso sollten die – für die EU möglicherweise negativen – Folgen des Nichtbeitritts eines Kandidatenlandes bewertet und aufgezeigt werden. Der Ausschuss für Verfassungsfragen des Europäischen Parlaments sollte hierbei federführend sein.

Sämtliche Folgebeurteilungen sind nicht nur politikfeldbezogen, sondern auch länderspezifisch auszugestalten. Es geht nicht um die Definition endgültiger geographischer Grenzen, sondern um die Auslotung der zu einem bestimmten Zeitpunkt

vorhandenen Fähigkeit der EU, konkrete Kandidaten aufzunehmen. Diese Bewertung kann sich im Laufe der Zeit ändern.

Die Erweiterungsmüdigkeit in zahlreichen alten Mitgliedsländern resultiert unter anderem aus den Folgewirkungen eines gewachsenen sozialökonomischen Gefälles. Eine stark ausgeprägte wirtschaftliche und soziale Diskrepanz zwischen Neumitgliedern und EU-Durchschnitt verursacht mehr finanzielle Kosten und verstärkt die Tendenz zu unionsinterner Delokalisierung und zu Arbeitskräftemigration. Die Festlegung eines Schwellenwertes realwirtschaftlicher Konvergenz als Voraussetzung für den Beitritt oder die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen könnte derlei Prozesse eindämmen bzw. damit verbundene Ängste abschwächen.

Um die Akzeptanz der Erweiterung zu erhöhen, sollte der Beitrittsprozess stärker parlamentarisiert werden. Durch Mitsprache- und Mitentscheidungsprozesse des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente sollte den Volksvertretungen bereits bei der Weichenstellung über die Aufnahme von Verhandlungen die Möglichkeit geboten werden, eine Ex-ante-Kontrolle über die Erweiterungsdynamik auszuüben. Zudem könnte man ein Interparlamentarisches Forum zur Erweiterungspolitik als permanentes Dialogforum nationaler Parlamente schaffen, das parallel zu den Kommissionsberichten eigene Bewertungen der Folgewirkungen von Beitritten vorlegt. Das Forum könnte in der Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europa-Angelegenheiten (COSAC) verankert werden, wobei die Europaausschüsse als Scharniere für die Einbeziehung von Fachausschüssen fungieren würden. Konsultationen zwischen dem Forum und Vertretern nationaler Parlamente in den Beitrittsländern wären wünschenswert.

Den Partnern und Beitrittsaspiranten müsste signalisiert werden, dass eine sorgfältige, an der Integrationsfähigkeit der EU orientierte Erweiterungspolitik nicht per se darauf angelegt ist, neue Barrieren zu errichten, sondern dass sie darauf abzielt, die Union erweiterungsbereit zu machen. Gleichzeitig sollte man für den Fall, dass Länder nur eine unsichere Chance auf einen Beitritt haben, einerseits die Beitrittsverhandlungen so strukturieren, dass zunächst jene Kapitel geöffnet werden, die keine Vollmitgliedschaft implizieren. Andererseits sollten diese Länder in den bilateralen Beziehungen mit der EU aufgewertet werden, um die Grundlage für langfristig stabile Beziehungen (in politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht) zu schaffen.

Die EU im Spannungsfeld zwischen Vertiefung und Erweiterung

Die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der Europäischen Union ist nicht neu. Bereits 1993, als die Weichen für den EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder gestellt wurden, bezeichnete der Europäische Rat in Kopenhagen die Aufnahmefähigkeit der EU als »wichtigen Gesichtspunkt«, da die Beibehaltung der Integrationsdynamik im Interesse der Mitgliedstaaten und der Kandidatenländer liege.¹ Die Europäische Kommission legte bei jeder Erweiterungsrunde eine Analyse der möglichen Auswirkungen des Beitritts neuer Mitglieder vor, etwa auf die Finanzierung der EU-Politiken oder auf das Funktionieren der rotierenden Ratspräsidentschaften. In den jüngeren Strategiedokumenten zur EU-Erweiterung der Europäischen Kommission hat die Aufnahmefähigkeit als erstes der drei bekannten K-Wörter (Konsolidierung, Konditionalität, Kommunikation) ihren festen Platz.

Neues Interesse an der Erweiterungsfähigkeit der EU

Seit gut zwei Jahren erlebt das Konzept der Erweiterungsfähigkeit, das auch anlässlich der Aufnahme der Beitrittsgespräche mit der Türkei und einiger Balkanstaaten wieder als Grundvoraussetzung hervorgekehrt wurde, eine neue politische Konjunktur.² Insbesondere Frankreich und Österreich sprachen sich im Umfeld der Aufnahme der Verhandlungen mit der Türkei dafür aus, eindeutige Absorptionskriterien zu definieren und künftige Erweiterungsschritte davon abhängig zu machen, dass die Aufnahmefähigkeit der EU gegeben ist. Das Europäische Parlament befasste sich in mehreren Berichten mit dem Thema und forderte die Europäische Kommission in einer Resolution im Frühjahr 2006 dazu auf, eine umfassende Erklärung

zur Aufnahmekapazität der Union zu erarbeiten.³ Der Europäische Rat vom Juni 2006 verpflichtete sich, auf seinem Zusammentreffen im darauffolgenden Dezember »die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, sowie weitere Möglichkeiten zur Verbesserung der Qualität des Erweiterungsprozesses auf der Grundlage der bisherigen positiven Erfahrungen« zu thematisieren.⁴ Dies tat er denn auch mit der Annahme des zu diesem Zweck vorgelegten Sonderberichts der Kommission. Die politische Diskussion war damit allerdings noch nicht beendet. Der im Mai 2007 ins Amt gewählte französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy hat sich eindeutig gegen eine EU-Mitgliedschaft der Türkei ausgesprochen und die Einrichtung eines »Weisen-Rats« gefordert, der sich mit der künftigen Form der EU befassen solle.⁵

Nachdem die Bundesregierung und die Regierungen einiger weiterer EU-Länder dieses Vorhaben unterstützen, ist es wahrscheinlich geworden, dass dieses Gremium im Dezember-Rat 2007 ins Leben gerufen wird und 12 bis 15 »Weise« über einen Zeitraum von maximal zwei Jahren ab Anfang 2008 einen Bericht zur Zukunft der EU erarbeiten. Die Einrichtung dieses Rats machte Sarkozy zur Bedingung dafür, dass Frankreich der Eröffnung neuer Verhandlungskapitel mit der Türkei zustimmt. Überdies kündigte er an, zunächst nur diejenigen Verhandlungskapitel eröffnen lassen zu wollen, deren Abschluss keine Vollmitgliedschaft impliziert.⁶

Es deutet also vieles darauf hin, dass die Debatte über künftige Beitritte und die Aufnahmefähigkeit der

³ European Parliament, *Report on the Commission's 2005 Enlargement Strategy Paper*, 3.3.2006, A&0025/2006.

⁴ Europäischer Rat in Brüssel, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 15./16.6.2006, S. 18, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/90120.pdf>.

⁵ Ansprache von Präsident Nicolas Sarkozy anlässlich der Konferenz der Botschafter, Paris, 27.8.2007, <www.elysee.fr/elysee/elysee/francais/interventions/2007/aout/allocation_a_1_occasion_de_la_conference_des_ambassadeurs.79272.html>.

⁶ Da neue Verhandlungskapitel einstimmig zu eröffnen sind, kann Frankreich tatsächlich blockieren. Macht Sarkozy diese Ankündigung wahr, werden vorerst folgende Kapitel nicht eröffnet: Institutionen, Währungsunion, Agrarpolitik und Strukturpolitik.

¹ Europäischer Rat in Kopenhagen, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 21./22.6.2006, S. 14, <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf>.

² Bereits im Juni 2000 hatte der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer, Befürworter etwa eines Beitritts der Türkei, in seiner Humboldt-Rede zur Zukunft der EU die Bedeutung der Fähigkeit zur Aufnahme in der Gemeinschaft unterstrichen.

EU – auch im Falle einer erfolgreichen Ratifizierung des EU-Reformvertrags – wieder an Intensität gewinnen und Züge einer Finalitätsdebatte annehmen könnte. Diskutiert würde über die geographische Größe und die Kriterien für die Mitgliederauswahl ebenso wie über die Aufgaben der EU, ihre Entscheidungsmechanismen sowie ihr Verhältnis zu den mitgliedstaatlichen Regierungen und den Bürgerinnen und Bürgern der EU. Auch wenn es aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen und politisch-kulturellen Besonderheiten und der daraus resultierenden Prozesshaftigkeit der Integration unwahrscheinlich ist, dass auf die Frage der Finalität der Integration eine abschließende Antwort gefunden wird, könnte die Diskussion zumindest einige Politiker dazu veranlassen, ihre Vorstellungen von dem Ziel der Integration offenzulegen. Dies würde die Debatte über die Vertiefung und Erweiterung der Union unmittelbar berühren und beleben.

Vertragsrechtliche Erfordernisse

Seit der ersten Erweiterung des damaligen Gründerkreises der Europäischen Gemeinschaften⁷ um Großbritannien, Irland und Dänemark im Jahre 1973 werden Vertiefungs- und Erweiterungsschritte als miteinander zusammenhängende Prozesse verstanden. Erst durch die Perspektive einer bis zu zehn Staaten umfassenden Osterweiterung der EU nach dem Ende des Ost-West-Konflikts gewann die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der Union an wirklicher politischer Brisanz. Ein wichtiges Element hierbei war die als ernstzunehmendes politisches Problem wahrgenommene Unfähigkeit der damals 15 Regierungen, sich beim Nizza-Gipfel im Jahr 2000 auf eine Reform der EU-Institutionen zu einigen, die die Osterweiterung angemessen hätte vorbereiten können.

Erstmals in der Geschichte der europäischen Integration enthält der Nizza-Vertrag aus diesem Grunde einen verbindlichen vertragsrechtlichen »Reformauftrag« an den Europäischen Rat: Bei 27 und mehr Mitgliedstaaten muss eine Regelung gefunden werden, wie die Kommission mit einer Anzahl von Kommissaren besetzt werden kann, die geringer ist als die Zahl der Mitgliedstaaten.

Darüber hinaus besteht jedoch de jure keine Notwendigkeit, das heutige, auf dem Nizza-Vertrag basie-

rende Institutionengefüge der EU zu reformieren, um weitere Mitglieder aufzunehmen. Auch der EU-Reformvertrag macht institutionelle oder politikinhaltliche Reformen nicht zur Auflage für ein weiteres Anwachsen der EU. Entgegen der weitverbreiteten Annahme, dass die EU auf der Grundlage des Nizza-Vertrags auch aus juristischer Sicht nicht erweiterungsfähig ist, könnten – auch im Falle eines Scheiterns des EU-Reformvertrags – weitere Mitglieder in die EU aufgenommen werden, sofern die Kommission in der beschriebenen Weise reformiert wird.

Politisches Junktim

Politisch bestehen aber zweifelsohne sehr klare Zusammenhänge zwischen einer fortgesetzten Erweiterung der EU und ihrer Reform und Vertiefung. Der Nizza-Vertrag⁸ und die folgende Erklärung des Europäischen Rats von Laeken vom 15. Dezember 2001 leiteten den sogenannten Post-Nizza-Prozess ein, der zur Einsetzung des Verfassungskonvents führte. Auch hier besteht kein juristisches Junktim im Sinne der Maxime »Erweiterung erst nach Vertiefung«. Doch sind die politischen Einschätzungen der Notwendigkeit von Reformen, die sich im Protokoll zur Zukunft der Union und der Erklärung von Laeken niederschlagen, vor dem doppelten Hintergrund der als Misserfolg betrachteten Regierungskonferenz zum Nizza-Vertrag und der in Aussicht stehenden Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Kandidatenländer zu sehen. Dieser Zusammenhang hat auch sechs Jahre nach der Erklärung von Laeken nicht an Aktualität eingebüßt, da die EU-27 bis mindestens 2009 weiterhin auf der vertraglichen Grundlage von Nizza funktioniert.

Für die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU sind zudem die politischen Zusammenhänge von Bedeutung, die in jüngster Zeit in den Debatten über den EU-Verfassungs- bzw. -Reformvertrag und künftige EU-Erweiterungen sichtbar geworden sind. Frankreich bietet exemplarisches Anschauungsmaterial für diese politische Verknüpfung: Vielfach wurde behauptet, der Verfassungsvertrag sei im Referendum abgelehnt worden, um künftige Beitrittsrunden zu verhindern. Diese Behauptung ist so vereinfacht nicht zu halten,

⁸ Siehe »Vertrag von Nizza. Von der Konferenz angenommene Erklärungen, Nr. 23: Erklärung zur Zukunft der Union«, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, C 80, 10.3.2001, S. 85–86.

⁷ Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg.

doch eine Analyse der Ablehnungsmotive zeigt, dass die Frage der Grenzziehung in der EU eines von zwei Hauptthemen war, die die künftige Gestalt der Gemeinschaft betrafen.⁹ Die skeptische Haltung zur Erweiterungspolitik der EU kam zudem im Anschluss an die 2004 erfolgte Osterweiterung zum Ausdruck, die häufig als der Hauptgrund für die steigende Arbeitslosigkeit und den damit einhergehenden Druck auf die Sozialstandards innerhalb der EU angeführt wurde und somit als Symbol für den ungewollten Kurs der EU als Verstärker der Globalisierung innerhalb der eigenen Grenzen taugte.

De jure haltbar ist die Aussage jedenfalls nicht,¹⁰ dass ein Nein zum Verfassungsvertrag den Beitritt der Türkei verhindern würde. Wie eng der politische Zusammenhang zwischen beiden Schritten zumindest in Frankreich jedoch ist, zeigt sich an der doppelten Strategie von Staatspräsident Nicolas Sarkozy: Er wird einerseits den EU-Reformvertrag parlamentarisch ratifizieren lassen. Gleichzeitig lehnt er einen Beitritt der Türkei so entschieden ab, dass diese Ablehnung vor dem Hintergrund der beschriebenen Stimmungslage in Bevölkerung und politischer Elite als strategischer Schachzug erscheint, um die Vertragskritiker zu schwächen.

⁹ Siehe hierzu: Julia Lieb/Benoît Roussel/Daniela Schwarzer, *Falsche Fragen, falsche Antworten? Wie Frankreich eine notwendige Zukunftsdiskussion verpasst*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2006 (Diskussionspapier der SWP-Forschungsgruppe EU-Integration), <www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3074>.

¹⁰ Im Blick auf die äußerst skeptische öffentliche Meinung, insbesondere gegenüber der Türkei, behaupteten die Vertragsgegner, die Ratifizierung des Verfassungsvertrags würde den Weg für einen Beitritt der Türkei automatisch frei machen. Siehe etwa das Manifest »Nous, Européens du Non« auf <www.autre-europe.org>.

Vetospiele und Störfaktoren

Frankreich steht mit seiner Ablehnung weiterer Beitrittsrunden in der EU nicht allein. In den vergangenen Jahren wandelte sich die gesellschaftliche Stimmungslage auch in anderen Mitgliedstaaten deutlich, die Diskussion über bisherige und künftige Erweiterungen erfuhr eine neue Ausrichtung. Insofern ist heute nicht auszuschließen, dass Beitrittsverträge an der Ratifizierung durch nationale Parlamente und das Europäische Parlament sowie in Referenden scheitern können.

Wandel der gesellschaftlichen Stimmungslagen

Die Erweiterungsskepsis erfasst die Bevölkerungen unterschiedlicher EU-Länder nicht in gleichem Maße, die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in der EU-27 ist heute folglich nicht pauschal als erweiterungskritisch einzuschätzen.¹¹ In den Ländern der alten 15er-Gemeinschaft jedoch überwiegen mittlerweile die Erweiterungsgegner (43% pro, 45% contra), in mehreren Mitgliedstaaten hat die Ablehnung beachtliche Größenordnungen angenommen. In Deutschland sind im Frühjahr 2007 drei Fünftel der Befragten gegen künftige Erweiterungen, in Frankreich teilen 64%, in Österreich 60% diese Auffassung. Auch im traditionell erweiterungsfreundlichen Großbritannien verbuchte das Lager der Beitritts skeptiker im Laufe des Jahres 2006 immensen Zulauf (nunmehr sind 48% gegen künftige Erweiterungen und nur 41% dafür; im Vorjahr hatten diese Werte noch bei 42% bzw. 44% gelegen). Diese Entwicklung resultiert möglicherweise aus der momentan intensivierten Diskussion über den Zustrom von Arbeitsmigranten aus Polen und anderen neuen Mitgliedsländern.

Gerade in den alten Mitgliedsländern dürfte die ausgeprägte Nacherweiterungsaversion auch daher rühren, dass die Aufnahme neuer Beitrittsaspiranten

lange Zeit nicht prominent auf der politischen Agenda gestanden hatte und auch von den Massenmedien eher am Rande thematisiert wurde. Dieser Sachverhalt hatte sich zunächst insofern positiv ausgewirkt, als in den meisten Mitgliedsländern die Problematik der Osterweiterung weder innenpolitisch noch wahlkampfaktisch instrumentalisiert wurde.

Nach dem Mai 2004 traf vor diesem Hintergrund eine selektive mediale Aufarbeitung, bei der bestimmte Pathologien der Erweiterung im Vordergrund standen, auf eine unzureichend vorbereitete Öffentlichkeit. Im Mittelpunkt der Diskussion standen Billiglohnkonkurrenz, Steuerdumping und Arbeitskräftemigration. Teilweise entwarfen (populistische) Politiker auf Personen und Berufsgruppen zugeschnittene Bedrohungsszenarien: In Frankreich etwa wurde im Zusammenhang mit der Bolkesteinrichtlinie zur Liberalisierung des Dienstleistungssektors der »plomnier polonais« (polnische Klempner)¹² zu einer Angstfigur stilisiert, die das französische Handwerkertum bedrohte.

Zudem traten europaweit korporative Verfechter von Interessen realer oder vermeintlicher Erweiterungsverlierer auf den Plan: Gewerkschaften, die in der Erweiterung das Risiko einer Aushöhlung sozialer Standards gegeben sahen, Regionen, die sich als finanzielle Verlierer der Erweiterung fühlen, Branchen, die die Aufnahme neuer Mitglieder vor allem als Verschlechterung ihrer Wettbewerbssituation wahrnehmen.

Angesichts dieser Fokussierungen verblassten im öffentlichen Diskurs die Positiveffekte der Erweiterung. Nationale politische Akteure (und dies betrifft in der Mehrzahl der EU-15-Länder Regierungsparteien und Opposition gleichermaßen) verhalten sich zusehends defensiv bis ablehnend gegenüber weiteren EU-Beitritten. Dabei wird nach Kandidatenländern unterschieden: Einigen der mittel- und südeuropäischen Länder erscheint etwa ein Beitritt der Balkanstaaten aufgrund der stabilitätsfördernden Wirkung

¹¹ Vgl. Heinz Kramer, Wie »erweiterungsmüde« ist die EU?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2007 (SWP-Aktuell 16/2007); *Eurobarometer 67, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*, Erste Ergebnisse; Befragung: April–Mai 2007, Veröffentlichung: Juni 2007, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb_67_first_de.pdf>.

¹² Dieser Begriff wurde zunächst vom Publizisten Philippe Val benutzt, dann aber durch Äußerungen des Rechtspopulisten Philippe de Villiers in einem Maße medial etabliert, dass ihn sogar EU-Kommissar Frits Bolkestein in einem Meinungsartikel zur Verteidigung der Dienstleistungsfreiheit aufgriff.

in der nahen Nachbarschaft wünschenswert. Wohl aufgrund der Tatsache, dass diese Länder klein sind, wird die EU durch deren Aufnahme nicht als überstrapaziert angesehen. Das entsprechende Urteil über die Türkei fällt deutlich restriktiver aus: Die Dringlichkeit eines Beitritts und seine Auswirkungen auf die langfristige Stabilisierung des Landes werden tendenziell als geringer eingeschätzt, während die Bedenken größer sind, dass die EU durch den Beitritt überfordert sein könnte.

Die Reaktion der nationalen Politik auf diese oftmals als Erweiterungsmüdigkeit beschriebene Skepsis lässt sich in der intensivierte Debatte über die Erweiterungsfähigkeit der EU erkennen. Neu ist an der Diskussion nicht die Sorge darum, dass die Erhöhung der Mitgliederzahl weitere Vertiefungsschritte erschweren oder gar den Status quo der Integration in Frage stellen könnte. Neu ist der ausgeprägte Wunsch zumindest einiger Regierungen und auch Europaparlamentarier, gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern deutlich zu signalisieren, dass eine politische Kontrolle über künftige Erweiterungsrunden ausgeübt werden kann und hier kein von der Kommission getriebener Automatismus herrscht.

Letztlich ist die Entscheidung, ob die Regierungen eine positive oder negative Haltung zu künftigen EU-Erweiterungen einnehmen, stark von innenpolitischen Motiven beeinflusst. Aufgrund dieses Zusammenhangs lassen sich zwei mögliche Handlungsoptionen benennen.

Eine Regierung, die eine Erweiterung tendenziell befürwortet, stimmt die Bevölkerung aktiv auf entsprechende Schritte ein: Eine restriktivere Herangehensweise und die damit gegenüber der Öffentlichkeit signalisierte Sorge, die primär der EU und den eigenen nationalen Interessen innerhalb der EU und erst in zweiter Linie den Beitrittsaspiranten gilt, könnte es nationalen Regierungen leichter machen, ihre Unterstützung für künftige EU-Beiträge gegenüber der eigenen Bevölkerung zu legitimieren. Spricht sich eine Regierung nach besonnener Überprüfung der Erweiterungsfähigkeit der EU für den Beitritt eines Landes aus, kann der Eindruck einer »Erweiterung um jeden Preis« abgewendet werden.

Eine Regierung, die tendenziell gegen Erweiterungen oder den Beitritt eines einzelnen Landes ist, könnte hingegen ein restriktives Herangehen zur Rechtfertigung der eigenen Position nutzen: Die intensivierte Diskussion über die Aufnahmefähigkeit legitimiert Bedenken gegen EU-Beiträge. Die ablehnende Regierung erhält im EU-Kontext eine Rechtfertigungsgrundlage und muss eine Isolierung von den EU-Partnern weniger fürchten. So dürften die Kosten der Entscheidung sinken, einer erweiterungs-skeptischen öffentlichen Meinung nachzugeben.

Nationale Referenden und parlamentarische Ratifikation

Mindestens zwei EU-Länder könnte die Skepsis ihrer Bevölkerung zu Vetospielern im Erweiterungsprozess machen. Dies gilt um so mehr, wenn die nationale politische Führung keine Anreize hat, im Inneren aktiv und überzeugend für den Beitritt einzelner Kandidatenstaaten einzutreten, und daher für die zweite der skizzierten Möglichkeiten optiert. Eine solche Entscheidung dürfte die in vielen EU-Ländern derzeit kritische öffentliche Meinung bestärken.

In Frankreich sind seit der Verfassungsänderung vom 1. März 2005 verbindliche Referenden für alle Erweiterungen der EU vorgeschrieben, die im Anschluss an die Aufnahme Kroatiens ins Auge gefasst werden. Seither muss jeder Beitrittsvertrag der französischen Bevölkerung in einem Referendum zur Ratifizierung vorgelegt werden. Dies gilt für alle Staaten, für deren Aufnahme eine Regierungskonferenz nach dem 1. Juli 2005 einberufen wurde. Insofern sind Rumänien, Bulgarien und Kroatien von den Referenden ausgenommen.¹³ Die österreichische Regierung hat ihrerseits – ohne verfassungsseitig gegebenen Zwang – ein Referendum über einen eventuellen Beitritt der Türkei¹⁴ angekündigt.

Sagt die Bevölkerung nur eines dieser beiden Länder Nein zum Beitrittsvertrag eines Kandidatenlandes, kann die EU nach gegebenem Vertragsstand mit dem

¹³ Derzeit wird in französischen Regierungskreisen immer wieder die Idee gestreut, das verbindliche Referendum über die EU-Erweiterung im Zuge einer für 2008 angekündigten Verfassungsänderung wieder rückgängig zu machen. Wird der Paragraph gestrichen, bedeutet dies, dass der Staatspräsident bei jeder Erweiterung zu entscheiden hat, ob er den Beitrittsvertrag einer parlamentarischen Ratifizierung zuführt oder ob er ein Referendum ansetzt. Die Rücknahme des zwingenden Referendums wäre jedoch höchst unpopulär in Frankreich. Da im Zuge der Verfassungsänderung auch die Grundlage für die Annahme des EU-Reformvertrags geschaffen würde und bei dieser Gelegenheit auch einige von Sarkozy angestrebte Reformen am politischen System Frankreichs vollzogen werden sollen, wäre der Preis eines Scheiterns sehr hoch.

¹⁴ Bundeskanzleramt Österreich, *Regierungsprogramm 2007–2010 für die XXIII. Gesetzgebungsperiode*, Januar 2007, <www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=19542>.

Beitrittsprozess nicht weiter voranschreiten. Überdies kann nicht ausgeschlossen werden, dass mit dem Näherrücken einer türkischen Aufnahme weitere Mitgliedstaaten ebenfalls Volksabstimmungen ankündigen, insbesondere wenn sie sich für die zweite der beiden skizzierten Handlungsoptionen entscheiden. Und auch in den Fällen, in denen lediglich ein Placet der Legislative erforderlich ist, kann deren Zustimmung keineswegs als selbstverständlich gelten. Es ist durchaus denkbar, dass nicht alle nationalen Parlamente etwa einen türkischen Beitritt gutheißen werden, zumal dann nicht, wenn die jeweilige Regierung keine aktiv-werbende Rolle spielt.

Gewachsene Skepsis im Europaparlament

Doch nicht nur mitgliedstaatliche Akteure haben Blockademacht. Denn seit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 ist für den Beitritt weiterer Staaten zur Gemeinschaft die Zustimmung des Europäischen Parlaments unabdingbar, deren Entscheidung die absolute Mehrheit aller Abgeordneten erfordert. Das Parlament kann die Zustimmung verwehren, beispielsweise wenn die EU aus seiner Sicht nicht erweiterungsfähig ist.

Zudem hat das Parlament die Möglichkeit, die Vertragsänderungen abzulehnen, die vor dem Beitritt weiterer Mitgliedstaaten nötig sind, um die Zusammensetzung der EU-Organe und -Institutionen und um die Abstimmungsregeln im Ministerrat zu modifizieren. Anders als bei den Ergebnissen echter Regierungskonferenzen zur Vertragsänderung muss das Parlament der Modifizierung dieser Regeln im Rahmen des Beitritts eines Landes zustimmen.

Sollte das Europaparlament als potentieller Vetospieler tatsächlich einen Beitrittsvertrag nicht ratifizieren, wäre dies ein herber politischer Schlag für das Kandidatenland, ebenso wie für den Beitrittsverhandlungsprozess als solchen. Denn eine Ablehnung durch das Parlament würde den von Kommission und Regierungen getragenen Prozess weitgehend delegitimieren, was wiederum Auswirkungen auf andere Verhandlungen hätte. Angesichts dieser hohen politischen Kosten ist ein Mehrheitsvotum im Europäischen Parlament gegen den Beitritt eines Landes daher nicht sehr wahrscheinlich, aber auch nicht auszuschließen.

Näherliegend ist das Szenario, dass das Parlament den weiteren Beitrittsprozess mit ähnlich prononcierten und kritischen Stellungnahmen begleitet wie in

den Jahren 2005/2006. Dadurch würde es die politischen Entscheidungen des Rates und die Umsetzung der Beitrittsverhandlungen beeinflussen – und dies könnte wiederum entsprechend negative Auswirkungen auf die öffentliche Meinung haben.

Bereits vor der endgültigen Abstimmung ist das Europäische Parlament maßgeblich in den politischen Prozess einbezogen: Die Kommission als Verhandlungsführerin berichtet dem Parlament regelmäßig über den Stand der Verhandlungen mit jenen Ländern, die der Union beitreten wollen. Bisherige Stellungnahmen aus dem Europaparlament zur Erweiterungsstrategie nach den Aufnahmerunden 2004 und 2007 (siehe Kapitel »Bewertung durch das Europäische Parlament«, S. 18f) lassen eine deutlich erweiterungskritische Haltung erkennen, aus der sich die Forderung ergibt, Vertiefung und Erweiterung zu sequenzieren.

Die verstärkte kritische Begleitung der Erweiterungsprozesse durch das Europäische Parlament sollte von den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission nicht als Störfaktor in einem ansonsten eher als technisch wahrgenommenen Beitrittsprozess interpretiert werden. Denn die Stellungnahmen und Beteiligungen des Europäischen Parlaments sind ein wichtiges Korrektiv und Legitimationsmittel in einem Prozess, dessen Legitimität sich im Laufe der Verhandlungen erst entwickeln muss, soll am Ende eine breite legitimatorische Basis für die Ergebnisse verfügbar sein.

Die Abhaltung nationaler Referenden über EU-Beitritte haben in diesem Sinne für einen Epochenwechsel in der Erweiterungsgeschichte der EU gesorgt. Erfordern sie doch ein viel höheres Maß an Information und Argumentation gegenüber der Bevölkerung, als dies bei früheren, durch die nationalen Parlamente ratifizierten Aufnahmen neuer Mitglieder der Fall war. Da diese Entwicklung in eine Zeit fällt, in der die mitgliedstaatlichen Regierungen aufgrund der öffentlichen Stimmungslage und der Erfahrungen mit der Erweiterung 2004/2007 tendenziell ohne größeren Enthusiasmus für die Beitritte werben dürften, hebt dies die Anforderungen an die Transparenz und wahrgenommene Objektivität der Mechanismen zur Prüfung und Beurteilung weiterer Beitritte im EU-Prozess. Dem Europäischen Parlament könnte in dieser Konstellation eine wichtige und EU-weit ausstrahlende Meinungsbildungsfunktion zukommen. Dazu müssten sich aber die Mitglieder des Europäischen Parlaments (mit Unterstützung ihrer nationalen Parteien) verstärkt darum bemühen, in den nationalen Debatten rezipiert zu werden.

Gründe für die Ablehnung weiterer Beitritte

Die Gründe für die Ablehnung künftiger Erweiterungen in einigen EU-Ländern und für die wachsende Skepsis im Europaparlament sind vielfältig. Die Furcht vor sozio-ökonomischem Druck aufgrund von hoher Arbeitslosigkeit, internationalem Wettbewerbsdruck und Standortkonkurrenz ist der offensichtlichste. Hinzu kommt die Sorge um den Einfluss des eigenen Landes in der EU und das Unbehagen über eine kulturell, religiös, sozial und wirtschaftlich allzu heterogene EU, die unüberschaubar und unkontrollierbar erscheint. Schließlich muss auf die in vielen Ländern nach wie vor unverdaute EU-Erweiterung des Jahres 2004 um zehn größtenteils mittel- und osteuropäische Länder sowie die Aufnahme Rumäniens und Bulgariens Anfang 2007 verwiesen werden. Dieser Schritt, für den in einigen EU-Ländern kein tragfähiger öffentlicher Konsens geschaffen wurde, hat die Bereitschaft zur fortschreitenden Erweiterung – und auch zur Vertiefung – der Gemeinschaft geschmälert.

Während Erweiterungsskepsis und Aufnahmefähigkeit viel diskutierte Kategorien sind, wurde bislang nur ansatzweise untersucht, welche reale Substanz ihnen zugrunde liegt. In einem der wenigen bis jetzt unternommenen Versuche, Absorptionsfähigkeit zu konkretisieren, wurde dieser Begriff durch die Betrachtung von Einzelaspekten erweiterungsbedingter Folgewirkungen »dekonstruiert«.¹⁵ Die Analyse zielt auf sechs Sachverhalte ab: die Aufnahmefähigkeit von Güter- und Dienstleistungsmärkten, des Arbeitsmarktes und des EU-Haushalts, die Funktionsfähigkeit der Institutionen, die Fähigkeit der Gesellschaften in der alten EU, neue Mitgliedsländer zu absorbieren, und die Fähigkeit der EU, ihre »strategische Sicherheit« aufrechtzuerhalten. Die Untersuchung kommt zu relativierenden Ergebnissen. Ihnen zufolge existieren Probleme in den jeweiligen Bereichen nur in begrenztem Maße und resultiert eine sinkende öffentliche Akzeptanz der Erweiterung weniger aus realen

Herausforderungen als aus Konfusion, Fehlwahrnehmung und mangelnder Information.

Die Betrachtung einiger Dimensionen der Integrationsfähigkeit zeigt indes, dass es durchaus greifbare erweiterungsinduzierte Problemlagen gibt. Diese Problemlagen werden in der öffentlichen und politischen Debatte in Ablehnungsgründe übersetzt und können über die oben beschriebenen Mechanismen (öffentliche Meinung, mangelnde Meinungsführerschaft, Vetospieler) von politischer Relevanz für den Fortgang des Erweiterungsgeschehens werden.

Migration und Standortverlagerung

Nach der spätestens 2011 erfolgenden Öffnung der Arbeitsmärkte in allen Ländern der alten EU dürften in einigen Bereichen (vor allem bei geringer Qualifizierten) spürbare Substitutionseffekte eintreten.¹⁶ Überdies kann infolge der Änderung der Freizügigkeitsrichtlinie mit zusätzlichen Anreizen zur Wanderung in Länder mit hohem Wohlfahrtsniveau und attraktiven Sozialsystemen gerechnet werden.¹⁷

Zweifelsohne wird sich mit der demographischen Entwicklung in potentiellen Herkunftsländern der neuen EU bzw. dem langfristig steigenden Bedarf an Immigration der innereuropäische Wanderungsdruck abschwächen, der durch die Erweiterung entsteht. Hinzu kommt, dass ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum in den neuen Mitgliedsländern zu einer Angleichung der Lohnniveaus führt und die Migra-

¹⁶ »Die Asymmetrie in der Lohnstarrheit gepaart mit der überwiegenden Substitutionalität zwischen der Masse der deutschen Arbeitnehmer und den Osteuropäern lässt keinen anderen Schluss zu, als dass die Osterweiterung per saldo zu einem Arbeitsplatzverlust für Deutsche führt – jedenfalls wenn das institutionelle Umfeld des deutschen Arbeitsmarktes so starr bleibt, wie es ist.« (Hans-Werner Sinn, *Bringt uns die Osterweiterung Arbeitsplätze?*, München: Institut für Wirtschaftsforschung [ifo], 20.3.2007 [ifo Standpunkt Nr. 81], erschienen unter dem Titel »Sonntagsreden«, in: *Wirtschaftswoche*, [22.1.2007] 4, S. 138.)

¹⁷ Wolfgang Ochel, *The EU Directive on Free Movement – A Challenge for the European Welfare State?*, München: Ifo Institute for Economic Research, 2006 (CESifo DICE Report 4/2006).

¹⁵ Michael Emerson/Senem Aydin/Julia De Clerck-Sachsse/Gergana Noutcheva, *Just What Is This 'Absorption Capacity' of the European Union?*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), September 2006 (CEPS Policy Brief 113).

tionsneigung damit ebenfalls in der Tendenz verringert wird.

Das Gros der Standortverlagerungen in neue Mitgliedsländer mag eher eine Begleiterscheinung der Globalisierung als eine Folge der EU-Mitgliedschaft sein, und auch die Ausmaße solcher Verlagerungen mögen vielfach überschätzt werden. Ein durch die Erweiterung verstärkter und beschleunigter Effekt dieser Phänomene lässt sich gleichwohl nicht leugnen. Wie das Beispiel Großbritannien zeigt, können Wanderungsströme selbst in Ländern mit einer verhältnismäßig niedrigen Arbeitslosenquote und einem flexiblen Arbeitsmarkt ein Absinken der Erweiterungsbejahung zur Folge haben.

Fiskalische Kosten

Die fiskalischen Kosten, die Beitritte verursachen, werden üblicherweise von Erweiterungsgegnern als triftiges Argument gegen die Neuaufnahme weiterer EU-Mitglieder ins Feld geführt. Die Befürworter hingegen stellen diese Kosten als zu vernachlässigend dar und verweisen auf die positiven Wachstumsimpulse für die bisherigen und die neuen EU-Mitgliedstaaten. Wer versucht, die für einzelne Mitgliedsländer entstehenden budgetären Kosten mit den erweiterungsbedingten Wachstumsimpulsen zu verrechnen, greift zu kurz. Denn er verabsolutiert die für die meisten Mitgliedsländer unbestritten positiven wirtschaftlichen Globaleffekte der Erweiterung und vergisst, auf reale oder potentielle Erweiterungsverlierer hinzuweisen. Ebenso vereinfachend ist der Blick auf dynamisches Wachstum und die damit einhergehende Reduktion der Bedürftigkeit anspruchsberechtigter Länder (etwa in der Strukturpolitik).¹⁸

Immerhin werden insbesondere durch die Aufnahme bedürftiger und zumeist auch agrarisch strukturierter Länder massive Umverteilungseffekte im horizontalen Finanztransfersystem der Union ausgelöst. Gleichzeitig importiert die Union damit manife feste Interessen, die sich auf die Gestalt des EU-Haushalts richten: Reformen des Budgets werden durch die Präsenz einer starken Gruppen von Ländern erschwert, die finanzielle Solidarität anmahnen und sich längerfristig hohe Zuflüsse für ihren landwirtschaftlichen Sektor sichern wollen, oder solche Reformen müssen noch teurer als bisher erkaufte werden.

¹⁸ So etwa das Argument von Emerson u.a., *Just What Is This 'Absorption Capacity' of the European Union?* [wie Fn. 15], S. 14.

Strategische Handlungsfähigkeit

Geht man der Frage der strategischen und sicherheitspolitischen Implikationen von Erweiterungspolitik nach, wird deutlich, dass die Aufnahme von Ländern oder ganzen Regionen widersprüchliche und teils gegenläufige Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit und das Stabilisierungsvermögen der EU haben kann. Der Gestaltungsgewinn, der durch die Festigung von Kandidatenländern und die Aufnahme neuer, möglicherweise über die Grenzen der Union hinauswirkender Stabilitätsproduzenten erzielt wird, kann durch einen strategischen Kontrollverlust konterkariert werden. Und zwar in der Weise, dass mit der Aufnahme eines Landes dessen interne, bilaterale oder regionale Spannungspotentiale europäisiert werden und die EU damit automatisch und ohne dies steuern zu können zur Partei in mannigfachen Konflikten wird. Ein Beispiel ist die Aufnahme Zyperns im Mai 2005 und der damit verbundene Import des griechisch-türkischen Konfliktes um die Mittelmeerinsel.

Zudem könnten als Folge der Aufnahme weiterer osteuropäischer Länder neue Risiken (etwa durch neue EU-Außengrenzen) entstehen. Nicht zuletzt hätte die EU vielfach keine Möglichkeit mehr, sich als vermittelnde Kraft in die Lösung von Auseinandersetzungen einzuschalten. Derlei Situationen sind sowohl im Nahen Osten wie im postsowjetischen Raum vorstellbar. Ein Blick auf die innenpolitischen Unwägbarkeiten in vielen der neuen Mitgliedsländer lässt erkennen, dass solche Effekte durch interne politische Polarisierungen oder ethnische Konflikte in Beitrittsländern noch verstärkt werden können. Von Fall zu Fall könnte also die Aufnahme bestimmter Länder die strategische Handlungsfähigkeit der EU schwächen. Dies steht der etwa im Eurobarometer dokumentierten wachsenden Nachfrage der EU-Bevölkerung nach einer kohärent wirkenden und durchsetzungsfähigen EU-Außenpolitik entgegen.

Schwerfälliger Entscheidungsprozess

Wenn zunehmend akzeptiert wird, dass eine Reform des Institutionengefüges in der Union politisch notwendig ist, um künftige Erweiterungen durchzuführen, hängt das auch mit den Erfahrungen der letzten Aufnahmerunden zusammen: Die mechanistische Hoffnung, dass groß dimensionierte Erweiterungsschritte so viel Reformdruck in der EU erzeugen, dass im Vorfeld der Aufnahme neuer Mitglieder tragfähige

Lösungen für ein reibungsloses Funktionieren der Gemeinschaft gefunden werden, hat sich nicht bewährt. Ebenso unrealistisch scheint aber eine nachholende Vertiefung zu sein, da mit zunehmender Mitgliederzahl eine kritische Masse erreicht werden könnte, jenseits derer eine solche Vertiefung blockiert wäre: Der Klub der Vertiefungsgegner könnte so groß sein, dass die nötigen Anpassungen nicht mehr zu verwirklichen sind.

Natürlich ist die Aufnahme neuer Mitglieder nicht die alleinige Ursache aller akuten Probleme der europäischen Integration. In vielen Bereichen hat sich die Erweiterung unspektakulär ausgewirkt. Ja es gibt nach der Erweiterung 2004 Hinweise auf eine stärker ausgeprägte Konsenskultur, und es sind keineswegs vornehmlich die Neumitglieder, die als Störenfriede auffallen, sondern in der Tendenz eher die größeren, langjährigen Mitgliedstaaten.

Doch sind die Entscheidungsprozesse in einigen Politikfeldern angesichts der zu beteiligten 27 Mitglieder deutlich komplexer geworden, Kommunikationsprozesse verlaufen weniger direkt und schlagen deshalb des öfteren fehl. Die Tendenz, Gruppen außerhalb des EU-Rahmens zu bilden, hat sich verstärkt, und in einigen sensiblen Politikfeldern (etwa Justiz und Inneres) ist der legislative Output bereits gesunken.¹⁹ Wie brisant die gegenwärtige Situation ist, kann ein Blick auf das mathematisch fassbare Risiko von Entscheidungsblockaden verdeutlichen: Die Wahrscheinlichkeit, dass eine beliebige Entscheidung im Rat steckenbleibt, ist in der EU-27 mit dem Nizza-System größer denn je und beispielsweise doppelt so hoch wie in der Union der Fünfzehn.²⁰

Immer wieder versuchen Studien zu belegen, dass das EU-Institutionengefüge nach den Erweiterungen und trotz des fehlenden Verfassungsvertrags reibungslos funktioniert und keine größere Beeinträchtigung des Entscheidungsverfahrens festzustellen sei.²¹ Ob

diese Behauptung nun einer genauen Überprüfung standhält oder nicht: Grundsätzlich muss anerkannt werden, dass die Entscheidungsmechanismen angepasst werden und die EU auf die Herausforderung, 27 Länder zur Fassung gemeinsamer Beschlüsse zu bewegen, mit einem neuen Modus vivendi reagiert hat, dessen Konsequenzen für eine EU-35 oder EU-40 zu überdenken sind. Ein gemeinsames Voranpreschen kleinerer Ländergruppen jenseits der EU-Institutionen oder intergouvernementale Absprachen der größten Staaten im Vorfeld von Ratsverhandlungen auf Kosten der kleineren Staaten sind pragmatische Vorgehensweisen, mit denen sich die Entscheidungsfähigkeit aufrechterhalten lässt. Sollte die Gemeinschaft jedoch weiter wachsen, müsste die Supranationalität ausgedehnt werden, um die Kohärenz und Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft dauerhaft zu festigen. Allerdings ist fraglich, inwieweit die Bürgerinnen und Bürger und die nationalen Institutionen (gerade im Falle einer erweiterten und damit heterogeneren und schwerer zu überschauenden EU) einer solchen Ausweitung zustimmen würden. Fortgesetzte Erweiterungen, bei denen Reformen unterblieben, die noch über den Reformvertrag hinausgehen müssten, bergen eine konkrete Gefahr für die EU nach bisherigem Modell: Sie drohen die Gemeinschaftsinstitutionen zu schwächen und machtbasierte Asymmetrien zwischen den Mitgliedstaaten aufzuwerten.

Erosion der politisch-moralischen Motive

Sozio-ökonomische Divergenzen, ein wahrgenommener Verlust an Handlungsfähigkeit und die Kosten der Erweiterung haben die Bereitschaft zur Aufnahme weiterer EU-Mitglieder in der Union deutlich sinken lassen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Faktoren, die für die Zustimmung zur Osterweiterung gesorgt haben, mit wachsender Distanz zur Endphase des Ost-West-Konflikts an Einfluss auf die Meinungsbildung verlieren. Das politisch-moralische Motiv, die mittel- und osteuropäischen Staaten in ein »weltanschauliches Gegensystem« zu integrieren, verblasst mit der Zeit ebenso wie das Gebot historischer Gerechtigkeit. Das stabilitätspolitische Paradigma, das sich auf dem Gipfel von Helsinki 1993 in den Vordergrund drängte, lebte von den Eindrücken der Balkankriege und

Europa – Analyse einzelner institutioneller Reformen], in: *Nova Europa. Przegląd Natoliński*, Sondernummer »Jakie reformy dla Unii Europejskiej?«, Januar 2007, S. 46–65.

19 Sara Hagemann/Julia De Clerck-Sachsse, *Decision-making in the Enlarged Council of Ministers: Evaluating the Facts*, Brüssel: CEPS, Januar 2007 (CEPS Policy Brief 119).

20 Dagegen würde der Reformvertrag Entscheidungen einfacher machen, als sie es in der EU der Zwölf waren. Vgl. Richard Baldwin/Mika Widgrén, *Council Voting in the Constitutional Treaty: Devil in the Details*, Genf: Institut universitaire de hautes études internationales, 23.6.2004, <http://hei.unige.ch/~baldwin/PapersBooks/Devil_in_the_details_BaldwinWidgren.pdf>.

21 Vgl. Emerson u.a., *Just What Is This 'Absorption Capacity' of the European Union?* [wie Fn. 15]; Rafał Trzaskowski, »Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy – analiza poszczególnych reform instytucjonalnych« [Der Verfassungsvertrag für

hemmte in den neunziger Jahren politischen Widerspruch von eigentlich erweiterungsskeptischen Regierungen.²² Beide Raisonsnements sind heute im öffentlich-politischen Diskurs weit weniger präsent. Auch wenn weiterhin Stabilitätsrisiken in den EU-Nachbarstaaten vorhanden sind und die EU aufgrund der gefestigten Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nach wie vor eine systemische Alternative zu östlichen Nachbarstaaten darstellt, dürften diese Argumente heute keine ähnlich starke konsensbildende Wirkung mehr haben, wie dies im Vorfeld der Osterweiterung noch der Fall war.

Wenn damals der moralisch-politische Anspruch artikuliert wurde, die ehemaligen Ostblockstaaten in die Gemeinschaft der westlichen Demokratien zu integrieren, ist heute eine wahrgenommene »Inkompatibilität mit dem jeweiligen Verständnis der normativen Grundlagen der Union und den integrationspolitischen Leitbildern«²³ Grund für die wachsende Skepsis speziell gegenüber einer Aufnahme der Türkei. In Anbetracht der großen Bedeutung normativer Faktoren im Erweiterungsdiskurs der letzten Jahre könnte diese Wahrnehmung ausschlaggebend für ein mögliches Scheitern des Beitrittsprozesses werden. Als Auslöser kommen beide Seiten in Frage, EU oder Türkei.

Alle hier dargestellten Entwicklungen und Tendenzen mit Bezug zu künftigen Erweiterungen haben in der einen oder anderen Form ihren Niederschlag gefunden in einem Elitendiskurs, der in einigen Ländern von zunehmender Zurückhaltung bis hin zu Ablehnung gekennzeichnet ist, in einer kritischeren Berichterstattung und Kommentierung in den Medien und schließlich auch in einer skeptischeren öffentlichen Meinung. Vor diesem Hintergrund haben sich die Europäische Kommission, der Rat und das Europäische Parlament mit der Erweiterungsfähigkeit der EU befasst.

²² Einen Überblick über die Erweiterungsmotive im Vorfeld der 2004/2007-Runden bietet Barbara Lippert, »Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989–2004«, in: Barbara Lippert (Hg.), *Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung*, Baden-Baden: Nomos, 2004, S. 13–71 (21–23).

²³ Ebd., S. 59.

Politische Antworten der EU

Der Sonderbericht der EU-Kommission

Das Europäische Parlament forderte im Frühjahr 2006 die Europäische Kommission in einer Resolution dazu auf, eine umfassende Erklärung zur Aufnahmekapazität der Union zu erarbeiten.²⁴ Der Europäische Rat vom Juni 2006 verpflichtete sich, auf seinem Zusammentreffen im folgenden Dezember »die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, sowie weitere Möglichkeiten zur Verbesserung der Qualität des Erweiterungsprozesses auf der Grundlage der bisherigen positiven Erfahrungen« zu thematisieren. Als Bezugsdokument sollte die auch vom Parlament eingeforderte Mitteilung zur Erweiterungsstrategie dienen.²⁵

Am 8. November 2006 stellte die EU-Kommission ihre Mitteilung zur Erweiterungsstrategie vor.²⁶ Die Mitteilung war verbunden mit einem »Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder«, der nicht weniger bieten will als »ein Konzept, das sicherstellen soll, dass die EU ihre Funktionsfähigkeit behält, während gleichzeitig eine Erweiterungsagenda umgesetzt wird, die den Herausforderungen der kommenden Jahre gerecht wird«. Schon in dieser Formulierung wurde die eigentliche Stoßrichtung deutlich: Der Widerstreit zwischen Vertiefung und Erweiterung soll nicht dadurch aufgelöst werden, dass die Union zur Expansionsreife gelangt und danach weitere Beitritte erfolgen. Vielmehr geht es darum, beide Prozesse parallel voranzubringen und zu optimieren.

Im Sonderbericht der Kommission heißt es, dass es bei der Integrationsfähigkeit um die Frage geht, ob »die EU zu einem bestimmten Zeitpunkt oder in einem bestimmten Zeitraum neue Mitglieder aufnehmen kann, ohne ihre in den Verträgen begründeten politischen Ziele aufs Spiel zu setzen«. Das Inte-

grationsvermögen der Union wird hierbei im Horizont von drei Postulaten thematisiert:

- die Union soll die »Dynamik der europäischen Integration« beibehalten,
- Kandidatenländer sollen die an sie gestellten strengen Bedingungen erfüllen,
- die unionsinterne Kommunikation über Beitritte und deren Folgen soll verbessert werden.

Im Zusammenhang mit dem ersten Themenbereich werden drei Einzelaspekte hervorgehoben: Institutionen, EU-Politiken und der Haushalt. Mit Blick auf das Funktionieren der Institutionen konstatiert der Sonderbericht, dass der Vertrag von Nizza – abgesehen von der relativen Reduktion der Kommissionsgröße – keine Regelungen für eine Union mit mehr als 27 Mitgliedern enthält. Hieraus ergibt sich für die Union die Notwendigkeit, vor künftigen Erweiterungsschritten über »Inhalt und Umfang institutioneller Reformen« politisch entscheiden²⁷ zu müssen. Die Kommission will in Zukunft bereits in unmittelbarer Reaktion auf neue Beitrittsanträge die möglichen Konsequenzen entsprechender Erweiterungsschritte für die Institutionen bewerten. Gleichzeitig wird angemahnt, dass ein neues institutionelles Arrangement »bis zu dem Zeitpunkt gefunden werden [sollte], zu dem der nächste neue Mitgliedstaat voraussichtlich die Beitrittsreife erreichen wird.«

Auch hinsichtlich der EU-Politiken ist eine prospektive und kontinuierliche Bewertung von Beitrittsfolgen geplant. Maxime soll hierbei sein, dass die Fortentwicklung und Realisierung gemeinsamer Politiken nicht beeinträchtigt werden darf. Die »reibungslose Integration« künftiger Beitrittsländer und eine konsequente Umsetzung von EU-Politiken im Anschluss an neue Erweiterungsrounds sollen etwa durch Übergangsfristen, Ausnahme- und Sonderregelungen sowie unbefristete Schutzklauseln gewährleistet werden. Besonderes Augenmerk gilt sensiblen Politikfeldern wie Freizügigkeit, Grenzverwaltung, Landwirtschaft, Kohäsionspolitik und Verkehr, aber auch Außen- und Sicherheitspolitik oder Energie. Die Vorabschätzung von Beitrittsfolgen soll es der Union er-

²⁴ European Parliament, *Report on the Commission's 2005 Enlargement Strategy Paper*, 3.3.2006, A&-0025/2006.

²⁵ Europäischer Rat in Brüssel, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 15./16.6.2006 [wie Fn. 4], S. 18.

²⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006–2007 mit Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder*, KOM(2006) 649 endgültig, Brüssel, 8.11.2006.

²⁷ Also ohne juristisches Junktim (siehe S. 8).

möglichen, frühzeitig Übergangsfristen oder andere Sonderregelungen geltend zu machen.

Was die finanziellen Implikationen anbelangt, so sollen ebenfalls schon bei der Begutachtung künftiger Beitrittsbegehren durch die Kommission die Folgewirkungen einer Aufnahme des betreffenden Landes für den EU-Haushalt abgeschätzt werden. Maßgabe ist auch hier die Aufrechterhaltung eines nachhaltigen Finanzierungssystems der Union.

Die zweite Dimension der Integrationsfähigkeit stellt die »Beitrittsfitness« der Kandidatenländer dar. Kernforderung des Sonderberichts ist in diesem Kontext mehr und striktere Konditionalität. Der Qualitätssicherung und -verbesserung sollen eine stärkere Konzentration von Hilfsmitteln auf prioritäre Reformvorhaben, ein permanentes und detailliertes Monitoring von Reformfortschritten und die Verifizierung der Implementation von Anpassungsleistungen dienen. Durch die Festlegung und Überprüfung unter anderem von Benchmarks bei Eröffnung und Abschluss von Verhandlungskapiteln soll das Tempo des Beitrittsprozesses an die tatsächliche Umsetzung von Reformen gekoppelt werden. Die EU soll aus diesem Grunde auch davon absehen, ein Zieldatum für den Beitritt festzulegen.

Als drittes Element der Integrationsfähigkeit sollen Erweiterungsrounds mit voller Bejahung der Bürger der Union durchgeführt werden. Hierfür sollen einerseits ein »strenger« Beitrittsprozess und »uneingeschränkte Konditionalität« sorgen. Zusätzlich will man den Bürgern aber auch die Erweiterung besser als bislang erklären. Mehr Kommunikation, größere Transparenz und eine unnachsichtige Verhandlungsführung sollen das gesamte Erweiterungs-geschehen auf »eine festere demokratische Grundlage« stellen.²⁸ Bleibt die öffentliche Meinung mehrheitlich eindeutig ablehnend, wird dies noch nicht als Grund angesehen, den Beitrittsprozess zu stoppen.

Bewertung durch das Europäische Parlament

Aus den Reihen des Europäischen Parlaments kam heftige Kritik an der Beurteilung im Sonderbericht der Kommission. In einem vom Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten lancierten (und später vom Parlament angenommenen) Bericht (Brok-Bericht) wurde

²⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006–2007* [wie Fn. 26], S. 18.

unter anderem »bedauert«, dass »die Kommission keine ausreichend tiefgreifende Analyse der Fragen vorlegt, die geklärt werden müssen, bevor die Union mit künftigen Erweiterungen fortfahren kann«. Der Abschnitt über die Integrationsfähigkeit der Union sei gar »eine nicht zufriedenstellende Antwort auf die Aufforderung des Parlaments, »einen Bericht vorzulegen, in dem sie die Prinzipien, die diesem Konzept zugrunde liegen, erläutert«.²⁹

In seiner Kritik weniger explizit fiel der vom Ausschuss für Verfassungsfragen vorgelegte Rapport (Stubb-Bericht)³⁰ aus bzw. die auf dessen Grundlage verabschiedete Entschließung des Europäischen Parlaments zu den institutionellen Aspekten der Fähigkeit der Europäischen Union, neue Mitgliedstaaten³¹ aufzunehmen. Der Stubb-Bericht hob auf drei Aspekte der Integrationsfähigkeit der Union ab: Erstens müsse die EU nach jeder Erweiterungsrunde über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen. Zweitens müsse sichergestellt sein, dass die Union nach der Aufnahme neuer Mitglieder in der Lage sei, ihre Politiken weiterzuentwickeln, ihre Ziele zu erreichen und darüber hinaus ihr »politisches Projekt« (!) zu verfolgen. Drittens – und hier liegt das wesentliche Augenmerk des Berichts – müsse gewährleistet sein, dass die europäischen Institutionen angemessen funktionieren und der Entscheidungsprozess effizient und demokratisch vonstatten geht.

Im Stubb-Bericht findet sich dementsprechend der Ruf nach einer umfassenden institutionellen Reform als Voraussetzung für die Aufnahme weiterer Staaten, wobei gleichzeitig konstatiert wird, dass der Vertrag von Nizza als Basis für künftige Erweiterungen nicht ausreiche. Die detailliert aufgelisteten institutionellen Neuerungen (Reform des Entscheidungssystems, Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen, Aufwertung des Parlaments usw.) decken sich weitgehend mit den im Verfassungs- bzw. Reformvertrag anvisierten Regelungen. Die Annahme dieser Reformschritte, so der Bericht, würde das Funktionieren der erweiterten Union angemessen sicherstellen.

²⁹ Bericht über die Mitteilung der Kommission zur Erweiterungsstrategie und zu den wichtigsten Herausforderungen für den Zeitraum 2006–2007 (2006/2252[INI]), Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten, 29.11.2006.

³⁰ Report on the Institutional Aspects of the European Union's Capacity to Integrate New Member States (2006/2226[INI]), Committee on Constitutional Affairs, 16.11.2006.

³¹ Entschließung des Europäischen Parlaments zu den institutionellen Aspekten der Fähigkeit der Europäischen Union zur Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, Straßburg, 13.12.2006.

Allerdings seien für künftige Erweiterungsschritte abgesehen von institutionellen Reformen zusätzliche Maßnahmen zu treffen. Neben der bereits angemahnten Revision des Finanzrahmens wird etwa die Annahme der Grundrechtecharta und die »Stärkung der Solidarität unter den Mitgliedstaaten« gefordert. Auch müssten »verschiedene Politikbereiche« neu definiert werden, »um sie besser den neuen Herausforderungen anzupassen, mit denen eine erweiterte Union mit größerer innerer Vielfalt in einer globalisierten Welt konfrontiert ist«. Schließlich wird im Bericht die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) befürwortet, also eines Kooperationsrahmens zur Intensivierung von Kooperationsbeziehungen mit Anrainerstaaten, der keine unmittelbare Beitrittsperspektive enthält.

Im Gegensatz zum kritischen Brok-Bericht blieb der vom Ausschuss für Verfassungsfragen initiierte Stubb-Bericht somit weitgehend kompatibel mit dem Kommissionspapier. Obwohl auch in ihm eine Reihe von Postulaten formuliert wurden, hatten diese eher appellativen denn konstitutiven Charakter: Jenseits der Forderungen nach institutioneller Reform durch Umsetzung der Regelungen des Verfassungsvertrags präsentierte man zwar gewichtige Vorschläge, die im Vorfeld künftiger Aufnahmen zu beachten seien. Der Tenor des Dokuments legte indes nahe, dass sie eher den Charakter von Soll-Maßnahmen haben als den von obligatorischen Voraussetzungen.

Unzulängliche Antworten des Rats im Dezember 2006

Ende 2006 befasste sich der Europäische Rat auf Grundlage der Erweiterungsstrategie der Kommission mit der Integrationsfähigkeit der Europäischen Union. Die Formulierungen in den Ratsschlussfolgerungen³² lassen erkennen, dass unter den Mitgliedstaaten gegenwärtig keine Einigkeit über das Vorhaben besteht, eine Wende in der Erweiterungspolitik herbeizuführen, die die Sicherung der Integrationsdynamik über die Expansion der Union stellen würde. Die implizite Philosophie, der die Staaten weitgehend anhängen, lautet: Parallelisierung, nicht Sequenzierung beider Vorhaben. Anstelle von harten, an der Aufnahme- und Funktionsfähigkeit der EU orientierten Kriterien wird

eine »Erweiterungsbegleitpolitik« favorisiert: Stringenter geführte Beitrittsverhandlungen und Folgenabschätzungen für sensitive Politikbereiche sollen Befürchtungen der Bürger zerstreuen und für eine reibungslose Aufnahme künftiger Mitglieder sorgen.

Mit der Annahme dieses Berichts vollzog der Europäische Rat keine Abkehr von der zuletzt geübten Praxis, die der Erweiterung Vorrang vor der Vertiefung gab. Insofern ist dies eine unzureichende Antwort auf die Probleme, denen sich der Erweiterungsprozess der Europäischen Union im Grunde schon seit der Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Länder gegenübersteht.

Dazu gehört *erstens* die Schwäche der Doppelstrategie von Erweiterung und gleichzeitiger Reform. Bereits im Kontext der Erweiterung um die zehn plus zwei Staaten in den Jahren 2004 und 2007 scheiterte der Versuch, damals als nötig erachtete Vertiefungsschritte zu vollziehen, weil der Druck der größeren Zahl von EU-Mitgliedern zu stark war. Trotz der bereits 1993 betonten Notwendigkeit, dass die Absorptionskraft der EU sichergestellt sein müsse, wurde auch jetzt kein Junktim zwischen Vertiefung und Reform hergestellt, da die »Erweiterung möglicherweise unterbrochen oder gar abgebrochen hätte werden müssen – mit nicht absehbaren politischen Verwerfungen«.³³ Statt von einer harten Konditionalisierung ist nur einigermaßen unverbindlich die Rede davon, dass das Tempo der Erweiterung der Fähigkeit der Union zur Aufnahme neuer Mitglieder »Rechnung tragen müsse«.³⁴

Zweitens gibt der Gipfelbeschluss keine überzeugende Antwort darauf, wie das Problem der Kommunikation und des möglicherweise fehlenden politischen Führungswillens der mitgliedstaatlichen Regierungen gelöst werden kann.³⁵ Zwar scheinen sich die Ratschlussfolgerungen durch die Betonung des Kommunikationsaspekts von der bisherigen Erweiterungsstrategie abzuwenden, in der man weiterreichende Grundsatzdebatten dadurch vermied, dass politische Konflikte »klein gearbeitet« und »entdramatisiert« wurden.³⁶ Doch wird nicht ersichtlich, über welche Mechanismen sich die Anreize für nationale Entscheidungsträger (die das nach wie vor maßgebliche Glied

³² Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats in Brüssel am 14./15.12.2006, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/92219.pdf>.

³³ Lippert, »Glanzloser Arbeitserfolg« [wie Fn. 22], S. 61.

³⁴ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats in Brüssel am 14./15.12.2006 [wie Fn. 32], S. 4.

³⁵ Siehe hierzu die auf Seite 11 skizzierten Handlungsoptionen für den innenpolitischen Umgang mit dem Erweiterungsthema.

³⁶ Lippert, »Glanzloser Arbeitserfolg« [wie Fn. 22], S. 60.

in der Legitimationskette zwischen Bürgern und EU darstellen) in einer Weise ändern sollen, dass diese in allen EU-Ländern eine Pro-Erweiterungs-Meinungsführerschaft übernehmen. Zumal, wie bereits erläutert, die Zugkraft der politisch-normativen Motive, die die Erweiterungen 2004/2007 entscheidend vorangetrieben haben, deutlich nachgelassen hat.

Drittens liefern die Ratsbeschlüsse keine Antwort auf das Problem unzureichend demokratisch legitimer Ratifizierungsmechanismen. Eine direkte Legitimation durch Referenden, in denen sich die vom Rat als notwendig eingeforderte Zustimmung abbilden könnte und die zweifelsohne im Vergleich zur Osterweiterung deutlich erhöhte Kommunikationsanforderungen stellen würde, ist als Option nicht angesprochen. Ebenso wenig wurde das Problem behandelt, dass ein Nein in einem der voraussichtlichen Referenden in Frankreich und anderen Staaten, ähnlich wie im Falle des Verfassungsvertrags, den Fortgang eines alle EU-Staaten betreffenden Projektes lähmen würde. Diese im Ratifikationsverfahren begründete Asymmetrie ließe sich nur aufbrechen, indem ein EU-weit einheitlicher Ratifikationsmechanismus eingeführt wird und Regeln für den Fall gefunden werden, dass eine Minderheit dem Fortgang eines Projekts (etwa eines Erweiterungsvorhabens) die Unterstützung versagt.

Der dürftige Kompromiss des Europäischen Rats vom Dezember 2006, der in der Substanz wenig über die bereits in den vergangenen Jahren erarbeiteten Papiere hinausgeht, zeigt: Es gibt heute noch keine starke Mehrheit für eine konsekutive Anordnung von Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union. Hierüber kann auch nicht hinwegtäuschen, dass in der Union derzeit faktisch Einigkeit über folgenden Zusammenhang besteht: Eine neuerliche Erweiterung ist nicht durchsetzbar, solange der EU-Reformvertrag nicht angenommen wird. Ein strapazierfähiger Erweiterungskonsens wurde jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht etabliert.

In dieser Frage zeichnen sich deutlich zwei Lager ab. Zu der Gruppe jener, die die Erweiterung rasch vorantreiben wollen, gehören mit je unterschiedlichen Motiven Großbritannien, Italien und die meisten der seit 2004 beigetretenen Mitgliedsländer. Das Prinzip »Handlungsfähigkeit geht vor Erweiterung« favorisieren Frankreich, Österreich (allerdings nicht mit Blick auf den Westbalkan), die Niederlande sowie eine Mehrheit im Europäischen Parlament. Auch Deutschland kann diesem Lager zugeordnet werden. Jedenfalls hat Bundeskanzlerin Angela Merkel

in einer Europarede vor Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft bezweifelt, dass beide Prozesse parallel zu bewältigen sind.³⁷ Die Länder dieser zweiten Gruppe konnten zwar bislang keine Neuausrichtung der Erweiterungsstrategie erwirken. Doch sind die Regierungen – wenn sie sich etwa aus innenpolitischen Gründen für die Option entscheiden, nicht als starker Befürworter einer Erweiterung gegenüber der eigenen (erweiterungsskeptischen) Bevölkerung aufzutreten – in der Lage, durch eine Verzögerung der Beitrittsverhandlungen oder durch Nichtratifizierung der Beitrittsverträge für ernste Störungen der EU-Erweiterungspolitik zu sorgen.

Erweiterungspolitik im EU-Reformvertrag

Formell unabhängig von der Diskussion über die Aufnahme-fähigkeit, doch teils zeitgleich mit ihr wurde die Frage, wie künftig die Aufnahme neuer Mitglieder zu regeln sei bzw. ob diese Problematik primärrechtlich differenziert statuiert werden sollte, Gegenstand der Auseinandersetzung um die Zukunft des Verfassungsvertrags. Erweiterungsfreundliche Länder waren daran interessiert, dass restriktive Formulierungen keinen Eingang in den künftigen Vertrag finden. In Polen, einem jener Mitgliedstaaten, die bei der Rettung der Substanz des Verfassungsvertrags eine Schlüsselrolle gespielt haben, versuchte man, die Formel »keine Erweiterung ohne Vertrag« nach dem Motto umzukehren »keine Zustimmung zum Vertrag ohne Ja zur Erweiterung«: Das Bekenntnis zu einer offenen Europäischen Union wurde zumindest als eine der Forderungen präsentiert, an die Polen sein Ja zur Überwindung der Verfassungskrise knüpfte.³⁸

Wurde schon bei der Ausarbeitung der Berliner Erklärung deutlich, dass das Pro-Erweiterungslager

37 Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forums »Die Zukunft der Europäischen Union«, 22.9.2006, <www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html>.

38 Vgl. die Darstellung der polnischen Position bezüglich der Berliner Erklärung und der Zukunft des Verfassungsvertrags durch die polnische Außenministerin Fotyga, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat stanowiska Polski w debacie nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy oraz projektem Deklaracji Berlińskiej*, 5 kadencja, 35 posiedzenie, 3 dzień [Information der Außenministerin zur Position Polens in der Debatte über den Vertrag über eine Verfassung für Europa und über den Entwurf der Berliner Erklärung, 5. Legislaturperiode, 35. Sitzung, 3. Tag], (2.3.2007), <www.sejm.gov.pl>.

kaum mehr als eine relativ schwache Formulierung durchsetzen konnte, in der sich die Union auch weiterhin dem Grundsatz einer nicht näher umschriebenen »Offenheit« verpflichtet, musste bei den Verhandlungen über den künftigen Vertrag spürbar dem Drängen jener Länder nachgegeben werden, die zu einer strengeren Erweiterungspolitik mahnten.³⁹ Zum informellen Anführer dieser Länder wurden die Niederlande, für die eine fortgesetzte Erweiterung zu den Kernforderungen gehörte. Die Niederlande wollten eine Union, die sich an ihre eigenen Prinzipien hält, und strebten die Verankerung von Erweiterungsregeln und -kriterien im neuen Vertrag an, womit deren »strikte Durchsetzung« gesichert werden sollte.⁴⁰

Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsländer wurden gleichwohl einige Neuerungen und Präzisierungen bei der Organisation des Erweiterungsprozesses eingeführt. Erstens müssen Beitrittsländer in Zukunft die Werte der Union nicht nur passiv akzeptieren, sondern ihnen auch Geltung verschaffen. Zweitens wird auf »die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien für den Beitritt« im neuen Vertragswerk explizit Bezug genommen. Und drittens werden das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente über einen Beitrittsantrag unterrichtet.⁴¹

Sollten insbesondere die zuerst genannten Bestimmungen nicht alsbald konkretisiert werden, bleibt deren Mehrwert unbestimmt. So ist zu fragen, was das Gebot der aktiven Umsetzung normativer Leitprinzipien in der Praxis bedeutet bzw. wie diese Umsetzung evaluiert werden soll. Unklar ist zudem, in welchem Verhältnis diese Maßgabe zu den nun auch primärrechtlich verankerten Beitrittskriterien steht. Und nicht zuletzt gilt es zu prüfen, welche rechtlichen Implikationen der Verweis auf diese Kriterien hat und ob sich etwa mit dem Europäischen Gerichtshof ein weiterer Akteur in den Erweiterungsprozess einschalten könnte.

³⁹ Dies hing wohl auch damit zusammen, dass Polen sich auf andere Themen (doppelte Mehrheit, Energiesolidarität) konzentrierte.

⁴⁰ *Dutch Aims for Discussions on Amending European Treaties*, Letter from the Minister of Foreign Affairs and the Minister for European Affairs to the House of Representatives on the Status of Discussion on a New European Treaty, 19.3.2007, <www.minbuza.nl>.

⁴¹ Europäischer Rat in Brüssel, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 21./22.6.2007, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf>.

Für eine klare Sequenzierung: Konsolidierung und Konvergenz vor Erweiterung

Für die Strategie, Vertiefung und Erweiterung parallel voranzutreiben, lassen sich unter geostrategischen Gesichtspunkten und in der Logik einer Stabilisierungspolitik in EU-angrenzenden Ländern gute Argumente finden. Allerdings ist diese Doppelstrategie nur dann sinnvoll, wenn sie sowohl für Vertiefung als auch für Erweiterung Erfolg verspricht. Wird die EU indes, wie sich in den letzten Jahren gezeigt hat, zunehmend fragmentiert und muss sie sich mehr und mehr mit der Erarbeitung ihrer inneren Handlungsgrundlagen befassen, läuft sie Gefahr, ihr Potential zur Stabilisierung und Gestaltung ihrer labilen Peripherien einzubüßen.

Die Kommission hat dieses Problem offensichtlich erkannt. Allerdings hat sie mit ihrer Erweiterungsstrategie nicht nur ein eher weiches Bedingungsverhältnis zwischen interner Festigung und Erweiterung konstruiert, sondern blieb auch, wie bereits erwähnt, hinter Forderungen aus dem Europäischen Parlament zurück. Sowohl der Stubb- als auch der Brok-Bericht hatten ja mit wesentlich detaillierteren Postulaten ein restriktiveres Vorgehen angemahnt.

Um überhaupt gewährleisten zu können, dass die Europäische Union ihre Erweiterungsfähigkeit bewahrt, sollten daher klare Leitlinien definiert werden, anhand derer die Aufnahmefähigkeit der EU in Bezug zu konkreten Beitrittsaspiranten bewertet wird. Dabei geht es nicht um die dauerhafte Definition geographischer Grenzen der EU, sondern um die Festlegung von Kriterien, deren differenzierte Anwendung es erlaubt, die Fähigkeit der EU zur Aufnahme eines bestimmten Landes zu bewerten. Statt geographischer Grenzen gilt es, funktionale Grenzen der Integration festzulegen, die sich mit wachsender Erweiterungskapazität der EU ausdehnen lassen. Bei einer differenzierten Anwendung der Kriterien könnte die EU folglich im Falle des einen Landes als aufnahmefähig qualifiziert werden, im Falle eines anderen aber nicht.

Sequenzierung

Die EU sollte eine Sequenzierung von Vertiefung und Erweiterung anstreben. Künftigen Beitritten muss eine »Integrationsverträglichkeitsprüfung« vorgeschaltet

werden. Die in diesem Zusammenhang durchzuführende Wirkungsanalyse sollte zumindest aus zwei Komponenten bestehen. Zum einen aus den künftig vor Aufnahme von Beitrittsverhandlungen und während des Verhandlungsprozesses von der Kommission vorzulegenden Abschätzungen der Folgen für wichtige Politikfelder. Schon bei deren Formulierung sollten die Sichtweisen von Mitgliedstaaten durch einen engen Dialog mit den Fachressorts der einzelnen Länder berücksichtigt werden. Als zweite Komponente sollte der Funktionsanalyse der Effizienz von EU-Institutionen und -Entscheidungsprozeduren und einer Wirkungsabschätzung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dabei gilt nicht nur, dass die EU zum gegebenen Zeitpunkt reibungslos zu funktionieren hat, sondern auch, dass die »Dynamik der europäischen Integration erhalten« bleiben und die »Erweiterung den Prozess der ständigen Integration stärken« muss. Darüber hinaus müssen »Zusammenhalt und Effektivität der Union« gestärkt werden.⁴² Federführend sollte bei all diesen Analysen der Ausschuss für Verfassungsfragen des Europäischen Parlaments sein, der eine Art Unbedenklichkeitsbescheinigung hinsichtlich der Folgen eines Beitritts bestimmter Länder ausstellen müsste. Sämtliche Folgebeurteilungen sind nicht nur politikfeldbezogen, sondern auch länderspezifisch auszugestalten.

Konvergenz

Das wachsende wirtschaftliche Gefälle in der größeren Union ist in hohem Maße verantwortlich für sozial-ökonomische Spannungen, finanzielle Belastungen und eine sinkende Akzeptanz der Erweiterung in einigen Mitgliedsländern. Ein Großteil der realen, potentiellen oder vermeintlichen Negativwirkungen der

⁴² Europäischer Rat in Kopenhagen, *Schlussfolgerungen des Rats*, 21./22.6.1993, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf>. Siehe zu diesem Argument auch Andreas Schockenhoff, »Die Aufnahmefähigkeit der EU – ein zukunftsfähiges Konzept?« Einführung bei einem Expertengespräch der Konrad-Adenauer-Stiftung am 15.5.2006 in Berlin, <www.andreas-schockenhoff.de/politisches/reden?template=detail&entryid=16>.

Erweiterung besteht aus Sicht zahlreicher Mitgliedsländer und nationaler Öffentlichkeiten darin, dass Beitritte hohe Kosten verursachen und dass gravierende Wohlfahrts- und Lohnunterschiede Migrationsbewegungen und Standortverlagerungen auslösen. Manche dieser Befürchtungen beruhen auf einer Überbewertung von Entwicklungen oder haben keinen Anhalt in der Wirklichkeit, andere wiederum bestehen durchaus zu Recht.

Nach bisheriger Erweiterungslogik wird das Wohlfahrtsgefälle zwischen Alt- und Neu-EU überwunden, indem Kohäsion und Konvergenz durch bzw. nach Inklusion entstehen. Mit Blick auf die Integrationsfähigkeit der Union wäre es besser, bereits vor einem Beitritt ein Mindestmaß an Konvergenz herzustellen. Dieser Prozess verlief sicherer, als dies nach vollzogener Mitgliedschaft der Fall wäre, doch ginge es ja lediglich um eine relative Annäherung. Die EU könnte im Sinne dieses Vorschlags eine Mindestschwelle oder einen Korridor ökonomischer Konvergenz als notwendige Voraussetzung für die Verleihung des Kandidatenstatus festlegen. Immerhin »spricht [...] viel dafür, dass bei zu großem Abstand der Wirtschaftsleistung (z.B. gemessen am BIP pro Kopf) Konvergenz erheblich erschwert wird, wenn nicht gar in Divergenz umschlägt, was insbesondere für die beitretenden Länder wie auch für die politische Stabilität des Gesamtgebildes verheerende Folgen hätte.«⁴³

Ökonomische Minimalkonvergenz nähme zahlreichen sensiblen Erweiterungsfolgeproblemen die Spitze. EU-interner Wanderungsdruck würde ebenso reduziert wie die Kosten, die ein Beitritt mit sich bringt (Regional- und Strukturpolitik, aber auch Gemeinsame Agrarpolitik, da ein niedrigeres ökonomisches Entwicklungsniveau in der Regel auch mit der Existenz eines großen Landwirtschaftssektors verbunden ist). Würden lediglich Kandidaten mit dem Gütesiegel eines soliden wirtschaftlichen Konvergenzgrads in die Union aufgenommen, wäre auch für spätere Euro-Zonen-Erweiterungen das Risiko gemindert, dass nominal regelkonforme Aspiranten mangels realwirtschaftlicher Grundlagen zu unsicheren Kantonisten werden.

Bei der Aufstellung von Kriterien für die Messung der realwirtschaftlichen Konvergenz könnte man sich

an den Beitrittskriterien orientieren, wie sie 1993 in Kopenhagen vom Europäischen Rat niedergeschrieben wurden. Voraussetzung für den Beitritt ist demnach eine funktionierende Marktwirtschaft, die dem Wettbewerbsdruck standhält, der in der EU herrscht. Dies bedeutet: ein hinreichendes Maß an realwirtschaftlicher Konvergenz.

Der Grad an Konvergenz könnte etwa gemessen werden an:⁴⁴ Bruttoinlandsprodukt je Einwohner im Vergleich zum EU-Durchschnitt (ein sinnvoller Indikator für den Entwicklungsstand der Volkswirtschaft), Zusammensetzung des Bruttoinlandsprodukts (ein überproportional großer Agrarsektor deutet auf strukturelle Defizite hin), Höhe der Arbeitslosigkeit (Abweichung vom EU-Durchschnitt). Ein weiterer Indikator könnte das Volumen des Handels eines Landes mit den Ländern der EU sein.

Geht man davon aus, dass der Beitritt zur Währungsunion ein Schritt ist, der in den meisten Fällen nicht allzu lange nach dem EU-Beitritt vollzogen wird (sofern es nicht zu politischen Opt-Outs kommt), könnten auch die Maastricht-Kriterien zur Bewertung der fiskalischen und monetären Konvergenz herangezogen werden. De jure sind nämlich alle neuen EU-Mitglieder zu einer Vollmitgliedschaft (inklusive Beitritt zur Europäischen Währungsunion) verpflichtet. Opt-Outs wie von Großbritannien und Dänemark zu Zeiten des Maastricht-Vertrags ausgehandelt, wurden nicht erneut gewährt. Ein Beitritt zur EU ist mithin eine Vorstufe zur Vollmitgliedschaft inklusive gemeinsamer Währungsunion.

Grundsätzlich sind zwei Ansätze für eine Bemessung der Konvergenz denkbar: die Definition von harten, in jedem Fall zu erfüllenden Kriterien, ähnlich der verbindlichen Maastricht-Kriterien für den Beitritt zur Währungsunion, oder eine detailliertere Bewertung der realen Konvergenz durch die Europäische Kommission als Grundlage für die Entscheidung von nationalen Regierungen und Europäischem Parlament.

⁴³ Hermann Clement (unter Mitarbeit von Volkhart Vincentz), *Die neuen Nachbarn und die Europäische Union – Möglichkeiten und Grenzen der Integration am Beispiel Ukraine und Belarus*, München: Osteuropa-Institut, Januar 2005 (Working Paper Nr. 256), S. 103, <www.oei-muenchen.de/ext_dateien/wp256.pdf>.

⁴⁴ Siehe zum Beispiel die im Modell des Deka Converging Europe Indicator (DCEI) einbezogenen Variablen. Eine Kurzbeschreibung findet sich hier: Dietmar Hornung, »Konvergenzfortschritt in Mittel- und Osteuropa: Slowenien auf der Überholspur«, in: *Konjunktur, Zinsen, Währungen*. Aus der Volkswirtschaftlichen Abteilung des DekaBank Konzerns, (August 2002) 4, S. 9–17, <www.dekabank.de/download/vowi/HBGDASHaijc.pdf>.

Parlamentarisierung

Ein wichtiger Baustein für eine verbesserte Akzeptanz der Erweiterung ist ein höherer Grad an Parlamentarisierung des Beitrittsprozesses. Einerseits ließe sich dies durch Mitsprache- und Mitentscheidungsprozesse des Europäischen Parlaments und gegebenenfalls nationaler Parlamente bereits bei der Weichenstellung über die Vergabe des Kandidatenstatus und die Aufnahme von Verhandlungen bewerkstelligen,⁴⁵ so dass den Volksvertretungen eine Ex-ante-Kontrolle über die Erweiterungsdynamik ermöglicht wird. Andererseits könnte ein »Interparlamentarisches Forum Erweiterungspolitik« geschaffen werden, das naheliegenderweise in der Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europa-Angelegenheiten (COSAC) zu verankern wäre. Bei diesem permanenten Dialogforum nationaler Parlamente würden die Europaausschüsse als Scharniere für die Einbeziehung von Fachausschüssen fungieren. Ein solches Gremium könnte parallel zu den Bewertungen der Kommission eigene Bewertungen über die Folgewirkungen von Beitritten vornehmen. Konsultationen zwischen dem Forum und Vertretern nationaler Parlamente in den Beitrittsländern wären wünschenswert.

Kategorien wie sozialkulturelle Diversität oder die Furcht vor Einflussverlust sind objektiv schwer einzuschätzen und können (wie etwa das Kriterium der Identität) als normative Setzungen ohnehin nicht durch ein technisches Raster der Folgewirkungsbeurteilung erfasst werden. Allerdings sind sie als

Faktoren bedeutsam, wenn es darum geht, für geplante Erweiterungsschritte öffentlichen Konsens herzustellen. Regelmäßige und (nach Kriterien und Ländern differenzierte) detaillierte Umfragen können während des gesamten Beitrittsprozesses als Gradmesser für diese sensiblen Themen dienen. Je rückhaltloser die Akzeptanzprobleme offengelegt werden, desto größer ist die Chance für Politiker in der EU und in den Kandidatenländern, hierauf zu reagieren und die öffentliche Meinung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Geschieht dies nicht, lässt sich über eine Stärkung der Ratifikationsmechanismen in höherem Maße als zuvor sicherstellen, dass keine Erweiterungsschritte beschlossen werden, die die EU-Bevölkerung von der EU entfremden.

Bei alledem gibt es keine Gewähr dafür, dass eine auch noch so konsistente Erweiterungsvorbereitung die Aufnahmebereitschaft aller bzw. kritischer nationaler Öffentlichkeiten sichert. Nicht einmal eine möglichst präzise Skizzierung oder eine wirksame Reduktion problematischer ökonomischer, finanzieller oder strategischer Effekte konkreter Beitritte kann die Zustimmung zur Aufnahme neuer Mitglieder garantieren. Gleichwohl sind alle Anstrengungen wünschenswert und unumgänglich, die die Legitimationsbasis von Erweiterungen stärken. Wünschenswert, weil sie allgemeineren Tendenzen der Bürger entgegenwirken, der EU ihre Loyalität zu entziehen, unumgänglich, weil sonst das Risiko erweiterungspolitischer Betriebsunfälle zunimmt – beispielsweise das Risiko einer Blockade laufender Verhandlungen oder eines Neins zu einem Beitrittsvertrag in einem nationalen Referendum oder bei einer parlamentarischen Ratifizierung –, sobald eine Regierung nicht mehr bereit ist, für fortgesetzte Erweiterungen einzutreten.

⁴⁵ Der Vorschlag im Brok-Bericht, das Europäische Parlament an der Entscheidung über die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen zu beteiligen, sollte aufgegriffen werden. Überdies sollten die nationalen Parlamente eingebunden werden, und zwar in Form eines konsultativen Votums vor einem Ratsbeschluss zur Aufnahme von Verhandlungen. In der Bundesrepublik wurde im Rahmen einer Vereinbarung ein Informations- und Unterrichtsrecht des Bundestags durch die Bundesregierung festgelegt, das sich auch auf die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen bezieht. Danach »bemüht sich« die Regierung vor der definitiven Ratsentscheidung um das Einvernehmen des Parlaments. Erstere kann allerdings aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen eine vom Parlamentsvotum abweichende Position beziehen. Vgl. »Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union«, <http://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/0206/aktuell/archiv/2006/eu_angelegen/vereinbarung_eu.pdf>.

Eine aufnahmebereite Union: Integrationsfähigkeit als Erweiterungsmöglichkeitspolitik

Die Ausrichtung der Erweiterungspolitik der EU wird von aktuellen und potentiellen Beitrittskandidaten mit großer Aufmerksamkeit verfolgt. Nicht nur eine mögliche Infragestellung der Aufnahme, auch eine Drosselung des Tempos von Beitrittsverhandlungen oder eine striktere Auslegung von Aufnahmebedingungen werden schnell als Ausdruck von Erweiterungsfeindlichkeit wahrgenommen. Derlei Interpretationen können in den Aspirantenländern innenpolitisch instrumentalisiert werden und destabilisierende Effekte erzeugen. Wenn also die Zügelung des Erweiterungsablaufs eine Verlangsamung, unter Umständen eine temporäre Aussetzung der Verhandlungen mit einem oder mehreren EU-Ländern zur Folge haben sollte, muss dieser Prozess in einen politisch-konzeptionellen Rahmen eingefügt werden, der die Umgestaltungs- und Konsolidierungsdynamik des Kooperationsgeschehens nicht drosselt. Denn eine Neuausrichtung der Erweiterungspolitik soll und darf nicht dazu führen, dass die EU ihren positiven Einfluss auf die Modernisierung und Demokratisierung in den Ländern in ihrem Umfeld verliert. Ganz im Gegenteil geht es darum, diese Transformationskraft der EU abzusichern, indem man sie auf ein solides inneres Fundament stellt. Dabei muss auch die von Erweiterungskommissar Rehn erhobene Forderung erfüllt werden, einen eher stabilitätsorientierten und einen stärker auf Fragen der Handlungsfähigkeit konzentrierten Diskurs zusammenzuführen.⁴⁶

Der zentrale Punkt bei der Formulierung einer neuen Erweiterungspolitik mit Augenmaß ist, dass die Diskussion über Aufnahme- und Expansionsfähigkeit konstruktiver Bestandteil der Diskussion über die Zukunft der europäischen Integration sein sollte. Die Sorge um die Integrationsfähigkeit und eine praktisch-politische Ausbuchstabierung einschlägiger Kriterien sollten nicht als Ausdruck einer unreflektierten Generalablehnung neuer Mitgliedschaften missverstanden, sondern als notwendige Voraussetzungen für den Fortgang des Erweiterungsgeschehens kommuniziert werden. Als solche liegt die Diskussion und

die Verankerung konkreter Fähigkeitsmerkmale auch im Eigeninteresse von Mitgliedschaftsbewerbern. Ein dem Grundsatz innerer Konsolidierung und Funktionsfähigkeit verschriebener Umgang mit beitragswilligen Partnern ist also nicht Erweiterungsverhinderungspolitik, sondern *Erweiterungsmöglichkeitspolitik*.

Gleichzeitig darf die Union bei der Diskussion über die Herstellung von Integrations- und somit Erweiterungsfähigkeit auch nicht die Augen vor der Option einer Nichtmitgliedschaft verschließen. Dies gilt nicht nur dann, wenn sich in den kommenden Jahren abzeichnen würde, dass eine Beitrittsperspektive etwa für die Türkei aufgrund der politischen Konstellationen und der öffentlichen Meinung nicht nur in der EU, sondern auch im Beitrittsland unrealistisch erscheint. Unabhängig von diesem konkreten Fall muss proaktiv eine Diskussion über Alternativen zur Vollmitgliedschaft für Unionsanwärter geführt werden, deren Aufnahme fehlschlägt. Für den Fall, dass Länder nur eine unsichere Chance auf einen Beitritt haben, sollte man einerseits die Beitrittsverhandlungen so strukturieren, dass zunächst jene Kapitel geöffnet werden, die keine Vollmitgliedschaft implizieren.⁴⁷ Andererseits sollten diese Länder in den bilateralen Beziehungen mit der EU aufgewertet werden, um die Grundlage für langfristig stabile Beziehungen (in politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht) zu schaffen. Schon allein die Vorgabe ergebnisoffener Beitrittsverhandlungen legt die frühzeitige Skizzierung von Auffangoptionen nahe. Hierbei könnten die Erfahrungen aus der Europäischen Nachbarschaftspolitik, insbesondere die Etablierung vertraglicher Kooperationsbeziehungen neuen Typs mit den ENP-Partnern, für die substantielle, institutionelle und rechtliche Ausgestaltung solch begrenzter Andockabkommen nützlich sein.

⁴⁶ Olli Rehn, Debate on Enlargement in the EP, Strasbourg, 13.12.2006, Speech/06/797, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/797>>.

⁴⁷ Die Kapitel zur Währungsunion, zur Agrar- und Strukturpolitik implizieren nach heutigem Primärrechtsstand die Vollmitgliedschaft.

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)
COSAC	Conférence des Organes spécialisées dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne
DCEI	Deka Converging Europe Indicator
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EU	Europäische Union